

IGAZGATÁSELMÉLET ÉS ELLENŐRZÉS

FORMÁLIS ÉS INFORMÁLIS VISZONYOK A GAZDASÁGI
RENDSZEREK BEN ÉS A GAZDASÁGI SZERVEZETEK BEN *

A szerző dolgozatában áttekinti az igazgatáselmélet (vezetés- és szervezéstudomány) eredetét, irányzatait, és utal a diszciplína ellenőrzési vonatkozására. Vizsgálatai eredményeképpen az ellenőrzés elméleti és gyakorlati vonatkozásában von le néhány következtetéseket, és javaslatot tesz a hazai ellenőrzési rendszer korszerűsítésével kapcsolatosan.

Nyelvünk nem tesz tartalmi különbséget az *irányítani*, *vezetni*, *igazgatni* (*kormányozni*) főnévi igenevek között. E kifejezéseket a hétköznapi életben épp úgy, mint a szakirodalomban szinonimákként, esetenként eltérő tartalommal is használják. Napjainkban reneszánszukat élik az olyan angol kifejezések, mint a *management*, *monitoring*, *control(ling)*. Utóbbinak például az angolban több jelentése is lehet.¹ Jelenthet ellenőrzést is, de a kontextustól függ, hogy valóban azt jelenti-e, amit magyarul az ellenőrzés. Vezetéstudomány, szervezéstudomány, igazgatástudomány, szervezéselemélet, irányításelemélet, igazgatáselemélet: ki tudná számba venni, hogy a szaktudományok művelői (oktatók, gyakorlati szakemberek) hányféle megnevezéssel illetik lényegében ugyanazt.

Minden tudománynak, diszciplínának (szakmának) egyik fő célja (sajátossága), hogy megteremtse (megteremti) saját fogalomrendszerét. Hétköznapi példakkal élve: vajon kőművesnek nevezhető-e az a házépítő, aki nem tudja, mi a mérőőn vagy a vakolókanál, nem ismeri a malter adalékanyagainak arányait, nem tudja megkülönböztetni egymástól a főfal és a válaszfal építésére szolgáló téglát? Asztalos-e az, aki nem tudja, mi a különbség a gyalulás és a vésés, a redőny és a spalletta között? Belgyógyásznak mondanánk-e azt az orvost, aki vérnyomásmérés és laborvizsgálat nélkül diagnosztizál, és ír fel gyógyszereket?

Az ellenőrzést (a pénzügyi ellenőrzést) az Európai Unióban (EU) szakmaként művelik. Tanítható, megta-

nulható szakmaként. Ehhez az ismeretek rendszerezése, a terminológia kialakítására (vagyis tudományos igényű tevékenységre) és a terminus technicus-ok egyezményes értelmezésére (vagyis egyértelmű gyakorlati használatukra) van szükség. A pénzügyi ellenőrzés (a közpénzek ellenőrzése, a számvetőségi ellenőrzés) fejlettségének színvonala jelentős mértékben azzal mérhető, mennyire használ egységesen értelmezett, pontosan definiált kategóriákat. Nálunk még nem alakult ki a *state audit* (*die Kontrolle der Staatsfinanzen*) megfelelője. Egyes egyetemek az ellenőrzési (pénzügyi ellenőrzési) ismereteket a számvitel, mások a jog (számviteli jog), megint mások a vezetés- vagy szervezéstudomány hatókörébe sorolják, de a felsőoktatási intézmények többségében önálló diszciplínaként nem is oktatják. (Hasonló a helyzet a 90-es évek második felében „divatba jött” *controlling*-gal is.)

Dolgozatunk – címében jelzett – problematikája a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) tudományos osztályai közül a IX. (Gazdaság- és jogtudományi) osztály több bizottságának is kompetenciakörébe tartozik. Az Állam- és Jogtudományi Bizottságnak vagy a Vezetés- és Szervezéstudományi Bizottságnak egyaránt lehet róla mondanivalója, témánk szempontjából azonban elsősorban mégiscsak a Közigazgatás-tudományi Bizottságot tekinthetjük a legilletékesebbnek.²

E dolgozatnak nem célja, hogy a tárgyával kapcsolatos kutatási eredményeket, a többé-kevésbé megkülönböztethető irányzatokat, egymástól eltérő felfogá-

sokat részleteiben ismertesse, vagy azokkal vitázzon. Erőmet meghaladó vállalkozás volna az is, hogy megkíséreljem megadni a tanulmányban leggyakrabban használt szakkifejezések definícióit, hiszen ezt a feladatot a szaktudomány (az ellenőrzési szakirodalom) is csak hosszabb idő alatt tudja majd megoldani.³ Nem kerülhető el azonban, hogy az előforduló kulcskifejezéseket elhatároljuk másfajta értelmezésüktől. Alapkérdésünk: ha az ellenőrzést, közelebbről a pénzügyi ellenőrzést (még közelebbről: a közpénzek ellenőrzését) tudományos igényességgel szeretnénk művelni („módszertanokat” akarunk kidolgozni), tanítható, megtanulható, majd a gyakorlatban alkalmazható ismereteket akarunk szerezni, ahhoz mely „anya” vagy szaktudományhoz (diszciplínához) fordulhatunk segítségért? Szögezzük le már most: az ellenőrzésről (a pénzügyi ellenőrzésről) több tudományágnak is van mondanivalója, aminek oka a (pénzügyi) ellenőrzés *interdiszciplináris természete* (1. ábra).

1. ábra

Az ellenőrzés interdiszciplináris természete

ELLENŐRZÉS

pénzügyi ellenőrzés

közpénzek ellenőrzése

számvévesztési ellenőrzés

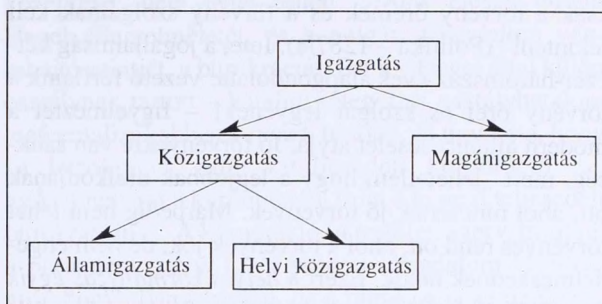
átfogó ellenőrzés

Az ellenőrzést egyetlen szakma (tudomány) sem nélkülözheti, de tudatosan (meg persze a hozzáértés hiánya miatt) nem foglalkozunk a továbbiakban az ellenőrzésnek a természettudományos (műszaki tudományok, orvostudományok stb.) vonatkozásaival. Figyelmünket a társadalomtudományokra, azokon belül is a címben jelzett igazgatáselméletre, közigazgatástudományra, illetőleg annak ellenőrzési vonatkozásaira fordítjuk. Az *elmélet* és a *tudomány* fogalmát szinonimákként használom. Előbbin rendszerezett tudást, fogalmi rendszert értek (teória). Az elmélet ad útmutatást, inspirációt új tudományos eredmények felfedezésére. „A gyakorlatnak mindig a jó elméletre kell épülnie”.⁴

A tudomány az emberi ismeretek rendszerezése az élet valamely területén. Így alakulnak ki, fejlődnek a diszciplínák vagy szaktudományok. Amikor igazgatáselméletről, igazgatástudományról esik szó, elsőként a *közigazgatás-tudományra* gondolunk. A közigazgatásnak – miként a 2. ábra is mutatja – két ága van: államigazgatás és helyi közigazgatás.

2. ábra

A közigazgatás két ága



Ezt a felfogást követjük a dolgozatban, illeszkedve így módon az MTA bizottsági struktúrájához is.

Az igazgatáselmélet állambölcseleti alapjai

Az állambölcselet (államelmélet) fő problémáit tudományos igényűen először (már Kr. előtt háromszáz évvel) ARISZTOTELÉSZ fogalmazta meg. *Politika* c. művének 14. fejezetében szól a hatalommegosztás elveiről; arról, hogy minden államszervezetnek „három tényezője van, és e három tényező szempontjából kell a becsületes törvényhozónak megállapítani, hogy mi hasznos az egyes alkotmányok számára... ezeknek egyike a közügyekről tanácskozó szerv; a második a *magisztrátusok*... a harmadik pedig az *igazságszolgáltató* testület.”⁵ Mai szóhasználattal: a *parlament*, melynek „hatásköre kiterjed a háborúra, békére, ... a törvényhozásra ...”, a vezető tisztviselői kar, vagyis „a vezető hivatalok” („mert a nagy államokban lehetséges, és kell is, hogy minden egyes feladatra külön hivatal legyen rendszeresítve”) és az *igazságszolgáltatás*.

Arisztotelész nem volt demokrata. Három „helyes alkotmányt” (államszervezetet) ismert, melyek között „szükségképpen az a legtökéletesebb, amelyet a legkiválóbb férfiak igazgatnak”. Jó államforma lehet a királyság, ha nem „törannoszi jellegű”, továbbá az arisztokrácia, ha nem torzul „oligarhiává” és a közösségi jellegű politeia, ha nem korcsosul demokráciává. Utóbbit semmiképpen sem a legjobbnak, csak a „legtűrhetőbbnek” tartotta (ti. a törannoszivá és „oligarhiává” korcsosuló királyi és arisztokratikus államformákhoz képest). Mindegyik államformában elvetette azt a megoldást, hogy „egyetlenegy ember uralkodjék mindenkin”. Nem az emberek, hanem a *törvények* (még hozzá a tapasztalatok ismeretében „helyesbített” törvények) uralmát hirdette. Inkább a törvényt kell tehát vezetőnkül választanunk, mint bárkit is egymagát a polgárok

közül, sőt ugyanezen elv alapján, még ha jobbnak tartjuk is, hogy legyenek vezető férfaink, ezeket inkább csak a törvény őreinek és a törvény szolgálainak kell tekinteni” (Politika – 1287/a). Íme, a jogállamiság kétezer-háromszáz éves alapgondolata: vezető férfaink a törvény őrei és szolgálai legyenek! – figyelmeztet a modern állambölcselet atyja. Jó törvényekre van szükség, mert „lehetetlen, hogy a legjobbak uralkodjanak ott, ahol nincsenek jó törvények. Márpedig nem lehet törvényes rend ott, ahol a törvények jók, de nem engedelmeskednek nekik. Ezért a helyes kormányzás egyik formája az, amikor engedelmeskednek a fennálló törvényeknek, másik pedig, amikor még jók is azok a törvények, ... (mert hisz rossz törvényeknek is lehet engedelmeskedni)” (Politika – 1294/a).

Már Arisztotelésznel felmerül a független állami ellenőrzés gondolata: „létesíteni kell egy olyan hivalt, amely majd szemmel tartja az alkotmány szempontjából helytelenül élőket”. Az állam „törvényeiben és egyéb intézményeiben úgy rendezkedjék be, hogy a vezetők ne nyereszkedhessenek”. A kormányzásból kizárt tömegek „akkor békétlenkednek, ha azt hiszik, hogy a vezetők lopkodják a közvagyon; s ekkor két dolog is bánthatná őket: az, hogy méltóságukból is, meg a nyereségből is egyaránt kiszorulnak”. Annak érdekében, „hogy a közvagyon senki meg ne dézsmálhassa, a kincstárt az egész polgárság jelenlétében kell átadni, és a számadásról másolatokat kell elhelyezni”. Ami pedig az állam vezetőit illeti, „három jellemző tulajdonságnak kell meglennie azokban, akik a legfőbb vezető hivatalokat vállalni akarják: először is a fennálló államszervezethez való ragaszkodásnak, azután a vezetés munkájához szükséges legteljesebb képességeknek, s harmadszor az erénynek és az igazság-érzetnek” (Politika – 1308/b, 1309/a).

A nyugati kereszténység első időszakában Szent ÁGOSTON (*Augustinus*) járult hozzá maradandó művével (*De civitate Dei*) az állambölcselet európai fejlődéséhez. Nagy jelentőséget tulajdonított a bibliai Ádám utódára áterjedt bűnnek, az eredendő bűnnek, ami alól a csecsemők megkeresztelésével lehet feloldozást nyerni. Ebből vezették le az európai gondolkodók azt a tételt, ami szerint „a hatalom demoralizál, a hatalom igazolásra szorul, a hatalomgyakorlás csak valamilyen morális célja révén kaphat igazolást, nyerhet felmentést”.⁶ Ebből fejlődött tovább Aquinói Szent TAMÁS államelmélete, ami szerint a földi törvények az isteni törvények konkretizálását jelentik, a földi hatalom a túlvilági hatalomnak hierarchikusan alávetett. Az ítélkezést – a császárság egyeduralmának

megtörésével – az egyház vindikálta magának, ezáltal maga kívánt a legfőbb földi hatalommá válni.

A reformáció csökkentette az egyház tekintélyét, és az individualizmus, a kritika előtérbe kerülésével járt. Az angol polgári forradalom eredményeképpen létrejövő cromwelli diktatúra hatására született HOBBS államelmélete.⁷ Elismerte a természettörvény (*natural law*) és a természetjog (*natural right*) létezését. A természetes állapotra a „mindenki harca mindenki ellen” (*bellum omnium contra omnes*) a jellemző, amiből úgy lehet kibontakozni, hogy az emberek társadalmi szerződést kötnek az uralkodóval, aki a hatalmat gyakorolja, biztonságot nyújtva az embereknek cserébe azért, hogy ők viszont lemondanak természetes jogaikról. Fő művében, a *Leviatán*-ban a bibliai szörny a mindenható államot szimbolizálja, amely megteremti a jogrendet, szankcióval fenyegetve a jogsértések elkövetőit.⁸

A reformáció a tekintélyekkel való szembe fordulásra bátorított, és megszülte a hatalmak elválasztásának modern elvét. Ez annyiban haladta meg az állami főfunkciók Arisztotelész általi kategorizálását, hogy elfogadta a hatalommegosztás feletti tényleges ítélkezést. Ez az elv, az *alkotmányos monarchia* elve Angliában született: 1689-ben a parlament kibocsátotta a jogok deklarációját (*Declaration of Rights*), amely rögzítette a parlament adómegajánlási jogát, a miniszteri felelősséget és a bírói függetlenséget. A parlament ezáltal úgy került túlsúlyba a királyi hatalommal szemben, hogy nem jött létre új zsarnokság, hanem egyfajta hatalmi egyensúly alakult ki a király és a parlament felső- és alsóháza között. Az alkotmányos monarchiában a legerősebb apparátusa a királynak és kormányának van. Két fontos hatalmi funkciót – a testületi-ellenőrző-törvényozó és a bírói funkciót – más hatalmi ágak töltenek be, ami azt jelenti, hogy több hatalom létezik, áll szemben egymással. Megvalósulhat a törvényhozó testületnek a végrehajtó hatalom *számmonkérésére* irányuló joga.

Összefüggött mindez az ember személyes szabadságának és méltóságának az elvével, amit LOCKE munkássága demonstrál: az embernek nem ember, hanem a törvények malma alatt kell állnia. „MONTESQUIEU Locke nyomán állította fel és az angol alkotmány példáin mutatta be a hatalmak elválasztásának máig is érvényesnek tekintett formuláját”.⁹ Kétezer évvel Arisztotelész után – *A törvények szelleméről* 1748-ban megjelent fő művében – kifejti, hogy az emberi szabadságot leginkább a törvények uralma (és az alkotmányos monarchiában megtestesülő mérsékelt kormányzat) biztosítja. Mindez a há-

rom hatalmi ág (a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom) elkülönítésén, egyensúlyán nyugszik. Hatalommegosztási elmélete többek között az USA 1789. évi alkotmányában és mai alkotmányos életében vált valóra (*checks and balances*). Montesquieu látta, hogy jó törvényeket nem könnyű alkotni („... olykor szükségessé válik egyes törvények megváltoztatása”). Ugyanakkor hangsúlyozta: „Akármilyen ... a törvény, mindig meg kell tartani, s úgy kell tekinteni, mint a közlelkiismeretet, amelyhez az egyéni lelkiismeretnek válogatás nélkül igazodnia kell”.

A parlamentáris intézmények már nem a középkori, hanem a polgári állam képvisleti rendszerének termékei. Ennek legátfogóbb állambölcseleti leírását *HEGEL*, a klasszikus német filozófia legnagyobb alakja adta meg. A XIX. század derekára kialakuló polgári társadalom elsődleges szervezeti formáit a népképviselők, a testületek, közösségek (*Gesellschaft, Gemeinschaft*) jelentik. Hegel szerint a végrehajtó, a kormányzati hatalom képviselői a végrehajtó állami tisztviselők, akiknek feladata az *általános államérdeknek* a fenntartása, hiszen „ahogyan a polgári társadalom az egyéni magánérdek küzdőtere, ahol mindenki harcol mindenki ellen, úgy honos itt a magánérdeknek a közös különös ügyekkel való konfliktusa, s ez amazzal együtt beleütközik az állam magasabb szempontjaiba és rendelkezéseibe”.¹⁰ A testületek, a „községek” adják a polgári állam „erejét”, amit a végrehajtó hatalomnak tiszteletben kell tartania, elő kell mozdítania, ellenőriznie kell érdekeik érvényesülését. Az államnak, a kormányzatoknak biztosítékokra van szükségük a kormányzati hatalommal való visszaélés ellen. Hegel szerint ez a biztosíték háromféle: egyfelől a hatóságok hierarchiája és felelőssége a biztosíték, amennyiben a hierarchia magasabb szintje ellenőrzi a neki alárendelt szintet (mai kifejezéssel: belső ellenőrzés). Másfelől a hatóságokat és hivatalnokaikat ellenőrzik a közösségek, a *testületek* (mai kifejezéssel: külső ellenőrzés). Az ő jogosultságuk „megakadályozza a szubjektív önkény beavatkozását a hivatalnokokra bízott hatalomba, s alulról kiegészíti az egyéni magatartáshoz el nem érő felső ellenőrzést”. Végül „a hivatalnokok magatartásában és műveltségében” van a harmadik biztosíték. „Hogy azonban a magatartás szenvedélytelensége, becsületessége és udvariassága *erkölccsé* váljék, részben összefügg a direkt *erkölcsi és gondolati képzettséggel*”. A kormány tagjai és az állami tisztviselők adják a közpénzek gerincét. Ezt felülről a „szuverenitás intézményei” (az arisztokrácia), alulról a testületi jogok ellenőrzik. A középre Hegelnél „az állam alappillére a tisztesség és intelligencia tekinte-

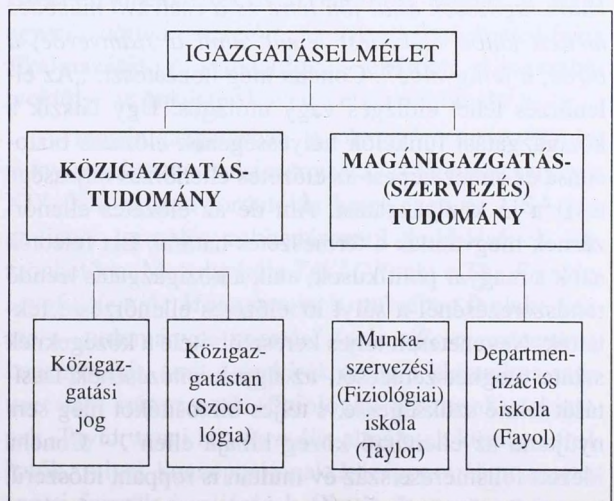
tében”, benne van „az állam tudata és a legszembe-tűnőbb műveltség”.¹¹ Az az állam, amelyben nincs középre, nem lehet fejlett. *MARX* élesen bírálta Hegel államelméletét, és a polgári társadalom végrehajtó szintjét, a bürokráciát. Ezt a – Hegel által külön osztálynak tartott – hatalmi réteget az osztályhatalom legformalizáltabb szintjének tartotta, és úgy látta, hogy „a bürokrácia, mint kiteljesedett korporáció ..., győzelmet arat a korporáción, mint a ki nem teljesedett bürokráción ... A korporáció (a testületi szerv, mint pl. a parlament – Ny. L.) a polgári társadalom kísérlete arra, hogy állami legyen, de a bürokrácia az az állam, amely valóban polgári társadalommá tette magát.”¹² Hegel megoldást keresett arra, hogy a bürokrácia, a hivatalnokok képzettsége és szakmai jártassága ne válhasson az önkény és a tényleges uralkodás eszközévé. „Biztosítékait” (mint pl. a hierarchia önmagán belüli ellenőrzését vagy a hivatalnokok magas erkölcsiségét) Marx elutasította, mondván: maga a hivatalnoki rendszer a hatalommal való visszaélés forrása: mert megbünteti a hivatalnokot, amennyiben a „hierarchia” ellen vétkezik vagy a „hierarchia” szempontjából felesleges vétket követ el, de azonnal védelmébe veszi saját hivatalnokát, ha személyében maga a „hierarchia” vétkezik.

Az igazgatáselméletről

A témakörünkbe vágó szakirodalmat tanulmányozva elfogadhatjuk azt a felfogást, ami szerint az igazgatás olyan emberi tevékenység, amely az irányítás és a végrehajtás között helyezkedik el. Ennek illusztrálására szolgál a 3. ábra.

3. ábra

Az igazgatáselmélet definiálása



A közigazgatás-tudományi irányzat

A közigazgatás-tudományon belül a közigazgatási jog fejlődése egész történelmi korszakot fogott át. A XIX. század végén és a XX. század első évtizedeiben Franciaországban és Németországban érte el csúcspontját. Rendelgetése a polgári tulajdon biztonságának garantálása volt. Vele párhuzamosan megjelent a közigazgatás-tani (szociológiai) irányzat is, aminek nem volt célja felváltani, nem tette meghaladottá a közigazgatási jogot. Önálló, „teljesebb” tudománnyá kívánta tenni a közigazgatás-tudományt azáltal, hogy a különböző tudományokból átveszi a közigazgatási jellegű ismereteket. A több tudományágat egyesítő társadalomtudomány a polgári szociológia, ami többek között azt vallja, hogy a közigazgatás-tudomány művelésére, az állam igazgatásához nem elegendő csupán a jogi nézőpont.

Magyarországon jelentős mértékben *CONCHA* Győző munkásságának köszönhető a tárgyalt probléma feltárása, megoldási kísérlete. Concha abból indul ki, hogy az állami célok megvalósítására „ezer meg ezer közeg” létesül, de ezek nem feltétlenül nyújtanak „föltétlen biztosságot” abból a szempontból, hogy az állami célok meg is valósulnak. „Akár erkölcsi, akár értelmi hiányok a közegekben” állhatják ennek útját. Ezt megakadályozandó a közigazgatási funkciót kettéválasztja: az egyik magát a funkciót gyakorolja, a másik pedig ennek ellenőrzését végzi. Ebből vezeti le a közigazgatás *cselekvő* (utalványozó) és *ellenőrző* (felügyelő, számvevő) „tagozatát”. A *cselekvő* „közigazgatás jóságának ellenőrzés útjání biztosítása” nem azonos azoknak a szervezeteknek a tevékenységével, melyek célja, hogy a közigazgatás jól működjék. „Az ellenőrző működés természete, hogy külön szervek, külön tagozatok által jön létre és a *cselekvő működés mellett külön működést jelent, mint a számvevőé, a bíróé, a felügyelőé*”. Concha még hozzáteszi: „Az ellenőrzés lehet előleges vagy utólagos. Úgy látszik a közigazgatási funkciók helyességének előzetes biztosítása és ehhez képest az előzetes ellenőrzés teljessége teszi a jó közigazgatást. Ám de az előzetes ellenőrzésnek megvannak a természetes határai. Ezt feledték azok a magyar politikusok, akik a közigazgatás leendő rendszerezésénél a súlyt az előzetes ellenőrzésre fektették. Nevezetesen teljes keresztülvitele a közegeknek szinte megkétszerezését, az ügyek intézésének lassítását tenné szükségessé, s teljes biztosítékot még sem nyújtana az ellenőrző közeg hibája ellen”.¹³ Concha idézett felismerése száz év múltán is roppant időszerű, ha az ellenőrzés funkciójára, a pénzügyi ellenőrzés (a

számvevőszéki ellenőrzés) megoldatlan problémáira gondolunk. Rögzítsük tehát: a számvevőszéki ellenőrzés (mai jelzővel élve) független, külső ellenőrzés, mivel tárgyán (a *cselekvő közigazgatáson*) kívül áll. Ellentétben a később tárgyalandó belső ellenőrzéssel, amely a szervezet irányításának része, eleme funkciója.

A hazai közigazgatás-tudomány mindmáig legnagyobb, nemzetközi tekintélyre is szert tett művelője *MAGYARY* Zoltán. A nevével fémjelzett iskola két irányból jellemezhető: az európai (az ún. kontinentális) jogi és az angolszász (amerikai) üzemgazdasági szemlélettel. Az előbbi szerint a közigazgatásnak csak a jogi elemeit kell vizsgálni, mégpedig annak két szintjén: az államigazgatásban és a helyi közigazgatásban. Az üzemgazdasági (technikai) szemlélet szerint a magánigazgatás – lényegét tekintve – nem különbözik a közigazgatástól. Mindkettő az általános igazgatásnak (az igazgatáselméletnek) egy-egy típusa. Addig azonban, amíg a közigazgatásban a jog szerepe meghatározó, a magánigazgatásban a jog szerepét a szervezés tölti be. Ebből – e felfogás szerint – az következik, hogy „a közigazgatás tudományos vizsgálatát nem a jog, hanem a szervezés nézőszögéből kell végezni”¹⁴. *Magyary* közigazgatás-tudományi kutatásai a két közelítés szimbiózisának lehetőségeire irányultak: a szervezési elemek „beemelése” a közigazgatási jogba, illetőleg a jogi elemek bevitelére a szociológiába.

Az utóbbi fél évszázad szakmafejlődése azt mutatja, hogy az angolszász szemlélet közeledett a kontinentális (jogász) felé, a legutóbbi fejlemények pedig egyértelműen azt támasztják alá, hogy az európai felfogás elfogadja a praktikus, a gazdaságosságot, eredményességet a törvényesség elé helyező angolszász megközelítést. Ezt igazolja a *standardok* megjelenése a számvitelben és a pénzügyi ellenőrzésben. E két szaktudomány fejlődése – a globalizációs folyamat részeként – angolszász dominanciát, illetőleg (ezzel összefüggésben) a magánszférában alkalmazott eljárások, módszerek széles körű elterjesztését mutatja (*standardizáció*). Napjainkban az európai jogi és az amerikai üzemgazdasági felfogás egyesítésének vagyunk szemtanúi. (Külön elemzés tárgya lehetne az ún. közigazgatási ellenőrzés emlőin nevelkedett magyar számvevőszéki ellenőrzés paradigmaváltásának nehézsége, az ellenőrzési standardok alkalmazására való áttérés.)

Ami tehát a közigazgatás-tani irányzatot illeti, *Magyary* nyomán megkülönböztethetjük annak kontinentális és angolszász változatát. Köztük a fő különbség

az, hogy az egyik (a német) inkább spekulatív, és a dedukció módszerét használja, a másik (az angol) ténymegállapító, és az induktív módszert alkalmazza.¹⁵ Az európai az állambölcselet, a közigazgatás tudományos vizsgálata szülte, a másikat a nagyüzemi igazgatás (adminisztráció). A jogász igazgatástudományt a szakirodalom *normativista* jelzővel látta el (jogi szemléletű igazgatáselmélet). „Az állami bürokratikus szervek létrejöttük pillanatától kezdve valamilyen jogi norma keretei között funkcionáltak. Ezzel az a látszat keltődik, a szerveződésük egyetlen, igazi kulcspontja a norma. Mivel az állami normával hivatásszerűen jogász foglalkozik, az államszervezés tudományának művelésére a jogtudós tartja magát legilletékesebbnek”.¹⁶ (A *Code Napoléon* például egy elméleti és gyakorlati szempontból is kiváló jogászegyüttes maradandó műve volt.)

A jogi-normativista nézőponttól elvileg különbözik a *szociológiai* megközelítés, amely a társadalmi tényeket, a hatalmat az akaratnál (normánál) jelentősebbnek tartja. Azt vallja, hogy „a társadalmi mozgások és a hatalmi viszonyok szerint kell formálni a jogot, hiszen a jog csak forma, amely kifejezi az objektív hatalmi viszonyokat. Ezzel a „kell” jogi szemléletét a „van” szociológiai nézőpontjával váltja fel. A jogtudományra nem jellemző a kritikai szellem; a szociológiára éppen ellenkezőleg. Ez a diszciplína a XIX. század közepétől indult fejlődésnek, amikor egyre nyilvánvalóbbá kezdett válni, hogy a társadalmi rend a klasszikus polgári jogi intézményekkel mind nehezebben tartható fenn. „A jogi formák még azt a látszatot keltik, hogy a bürokrácia ellenőrzött. (Az ellenőrzés jogintézményei: miniszterek jogi felelőssége, a parlament kormány feletti ellenőrzési joga, a költségvetés népképviselő által való elfogadásának rendszere stb.) Az »egyensúly« azonban egyre inkább a tényleges intézményi hatalom és a jogi formák között elmélyülő szakadék tudomásul nem vételén alapul. A jogrendszerben ugyanis egész sor nem érvényesülő *fiktív norma* »egyensúlyozza« a bürokrácia valóságos hatalmát. A nem élő vagy mesterségesen kiiktatott jogi intézmények nem lehetnek reális ellenérők az igazgatás térhódításával és ténylegesen kialakuló túlsúlyával szemben”.¹⁷

A közigazgatási jog – a közjogból (államjogból) való kiválásával, önálló diszciplínává válásával – mindjobban megkülönböztethetővé vált a szociológiai jellegű közigazgatás-tantól. Mindkét irányzat közös jellemzője azonban a *normativizmus*, ami – mint láttuk – azt jelenti, hogy mindkettő hisz a jogi norma társadalomformáló erejében. Abban, hogy a hatalommeg-

osztás arisztotelészi, montesquieu-i klasszikus alapelveire épülő jogrendszer a társadalmi haladás, a jólét, a biztonság legésszerűbb eszköze. A különbség a két irányzat között abban rejlik, hogy a közigazgatás-tani (szociológiai) iskola érzékenyebb a társadalmi mozgásokra, a tényekre, és kevésbé dogmatikus, mint a közigazgatási jogi irányzat. Egyik sem kételkedik abban, hogy a jog – mint eszköz – alkalmas-e a társadalom formálására. „Csupán” a rossz törvények kiigazítására van tehát szükség, nem pedig a „jogállamiság” elvetésére. (Az „igazi” szociológus ezzel szemben a társadalmi mozgásokat figyeli, és azokból jut el a normákhoz.) Mindkét irányzat végső soron tehát egyetért abban, hogy a közigazgatás tudományos eredményei jogi normákba (normaszövegbe) fogalmazhatók, ezért az igazgatás (a szervezés) legfőbb „tudora” a jogász marad.

A magánigazgatás-tudományi irányzat

Az igazgatáselmélet másik fejlődési iránya Angliából és az USA-ból, a magángazdálkodásból, a magánvállalkozásokból indult. Itt a központi jogi szabályozásnak nem volt akkora jelentősége, mint az öreg kontinensen, Franciaországban vagy Németországban. Szaktudományunknak ez az ága azokból a tapasztalatokból táplálkozott, amelyeket a nagyüzemi termelés szervezéséből szereztek. Folyamatosan keresték a hatékony szervezési eljárásokat (*best practice*), melyeket – eltérően a kontinentális szokásoktól – nem jogászok, hanem mérnökök, közgazdászok dolgoztak ki. Ezt a gyakorlatot a tudomány művelői is többre tartották, mint a bürokratizmusra hajlamos központosított eljárást, és annak legfőbb eszközét, a jogot. Nem a jogszabályok alkotását „erőltették” tehát, hanem a tapasztalatok kommunikációjának folyamatos szervezését. Ezek eredményezték a *standardok*, vagyis a *meg egyezés alapján létrejött, és írásba foglalt szokásjog* alkalmazását. A standardok – eltérően a jogszabályoktól – az önkéntes követés elvére épülnek.

A magánigazgatásban gyökerező szervezéstudomány munkaszervezési irányzata, az üzemszervezés a XIX–XX. század fordulóján keletkezett az USA-ban az ipari termelés robbanásszerű fejlődésének köszönhetően. Megalapítója TAYLOR, aki a *The Principles of Scientific Management* c. művében foglalta össze a „tudományos vezetés” (*scientific management*) koncepcióját, amit a szakírók azóta a klasszikus szervezéstan irányzatnak (fiziológiai iskolának) tekintenek. Taylor tanai is a *formális* elméletek körébe sorolhatók, mivel koncepciójának középpontjában a szervezeti formák és eljárások állnak. A szervezet (nagy-

üzem) hatékonyságát függetleníteni szeretne volna minden szubjektív elemtől (emberi szándéktól, hangulattól stb.). Taylor az üzemet olyan „személytelen” rendszernek tekintete, amelyben a szankcionálás révén minimálisra csökkenthető a véletlen szerepe. Büszke volt arra, hogy olyan konstrukciót tudott létrehozni, amelyben akkor is „megy a munka”, ha nincs üzemvagy művezető a közelben.¹⁸ A tudományosan meg-szervezett munka alapján lehet maximalizálni a munka termelékenységét, mert ki lehet számítani, hogy a munkások mit fognak teljesíteni, függetlenül attól, hogy mi a szándékuk vagy a beállítottságuk. A termelés korábbi szervezése mellett mindenki egy munkavezetőtől kapta a feladatokat, aki *ellenőrizte* is a munkavégzést. Taylor az üzemvezetést nyolc funkcióra bontotta, és létrehozta a funkciók (köztük az ellenőrzés) differenciációját, ami a specializálódás erősödésével járt. Az emberi kapacitás mérése érdekében fiziológusok, pszichológusok is részt vettek az üzem szervezésben. Taylor felismerte többek között, hogy a vezetés speciális ismereteket igénylő tevékenység, amit tanulni lehet. Elvetette azt a gyakorlatot, amely az irányító posztokra olyan képességek és érdemek, összeköttetések alapján helyezett embereket, amelyek mögött nem állt kvalifikáció, igazolt vezetői teljesítmény.

Taylor végső soron nem elméletet alkotott, hanem módszertant. Az igazgatáselmélet szervezéstudományi irányzatának megalapítója H. *FAYOL*, aki – Taylorhoz hasonlóan – mérnök volt. Klasszikus, koncepciójának egészét tartalmazó műve (*Administration industrielle et générale*) 1916-ban jelent meg Párizsban.¹⁹ Neki is meggyőződése volt, hogy az igazgatásszervezés elvei általánosíthatók, vagyis mindenfajta szervezetre érvényesek. Míg azonban Taylor a végrehajtásból indult ki, és induktív módon jutott el általános érvényű következtetésekhez, Fayol a „csúcsról”, az igazgatást elemeire bontva közelített a végrehajtáshoz. Az igazgatás (*administration* – vezetés) folyamatát öt elemre bontotta:

- tervezés (előrelátás),
- szervezés (struktúraalakítás),
- közvetlen irányítás (parancsolás),
- koordinálás,
- ellenőrzés.

Tudományos igénnyel elsőként Fayol tárgyalta az ellenőrzést is, mint önálló igazgatási funkciót. Annak vizsgálatát értette alatta, hogy az üzemen belül a folyamatok a jóváhagyott terveknek, a kiadott utasításoknak, az elfogadott elveknek megfelelően haladnak-e.²⁰

Az ellenőrzés célja: jelezni a hibákat, tévedéseket azok kijavítása, illetőleg megismétlődésük elkerülése érdekében. Az ellenőrzés (az üzemen belül) mindent érint: a dologi javakat, az embereket, a cselekvéseket. Fayol vezetési, kereskedelmi, műszaki (termelési), pénzügyi, biztonsági és számviteli szempontból is megadta az ellenőrzés tartalmát.

„Pénzügyi téren ellenőrzik a számlákat, a pénztárkönyveket, számba veszik a forrásokat és szükségleteket, az alapok felhasználását stb.” „*Számviteli* szempontból azt kell megállapítani, hogy a vállalat helyzetéről világos képet adó dokumentumok rendelkezésre állnak-e vagy sem, a könyvek, statisztikák használható adatokat tartalmaznak-e avagy felesleges kimutatások készültek.”

A gyakran ismétlődő, összetett és nagy volumenű feladatok ellátására specialistákat, *ellenőröket*, felügyelőket célszerű megbízni. „Engem elsősorban a belső ellenőrzés érdekel. Az a fajta tevékenység, amely *hozzájárul* a vállalat egyes részeinek és egészének sikeres működéséhez. A hatékony ellenőrzést mindig idejében kell végrehajtani, és megfelelő *szankciókkal* célszerű párosítani. Nyilvánvaló, hogy az egyébként korrekten végrehajtott, de elkésett ellenőrzés eredményeit nem lehet felhasználni. Továbbá az is világos, hogy az ellenőrzési tevékenység mindig magában foglalja a *gyakorlati következtetések* levonását, ellenkező esetben feleslegesnek bizonyulhat a vizsgálat. Egy harmadik – ugyancsak elkerülendő – veszélyt jelent az, ha az ellenőrzés *keveredik az irányítással*. Ilyenkor mutatkozik meg a legsúlyosabb formában az irányítás kettőssége: a *felelősséget* elhárító, de rosszindulatú és hatalommal felruházott ellenőrzési szerv nem egyszer jelentős károkat okozhat a vele szemben védtelen kivitelező egységekben. Ezeket elkerülendő pontosan kell meghatározni a hatáskört, illetve a jogkört az ellenőrzési funkciót ellátók számára, a hatáskör előírászerű betartásának pedig a felső vezetés részéről érvényt kell szerezni. Az ellenőrzés *céljának* és feltételeinek az ismeretében bátran kimondhatjuk, hogy az ellenőrzést végző személynek *hozzáértőnek* és *pártatlannak* kell lennie. Az ellenőrzést végző személynek köteleesség-érzetről, ítélőképességről, tapintatról kell tanúságot tennie, személyében pedig *függetlennek* kell lennie az ellenőrzöttektől.” (az én kiemeléseim – Ny. L.)²¹

Említésre méltónak tartom azt a körülményt, hogy Fayol tanainak angolra fordítása során a francia *administration*-t az angol management-tel fejezték ki. Több szerző is megállapította, hogy ez nagyon szerencsétlen megol-

dás volt, és terminológiai zavart okoz. Épp úgy, mint a 19. lábjegyzetben hivatkozott forrás, amely az administration-t magyarra *vezetés*-nek fordította. E vezetés részének nevezi aztán a „közvetlen irányítást”, ami már már tautológia.)

Fayolnak a tudományos kutatásban sok követője akadt. Legismertebb közülük az amerikai L. H. GULICK és az amerikai H. A. SIMON. Az általuk képviselt irányzatot nevezik departmentizációs iskolának, mivel a fayoli igazgatásfunkciók mindegyikére igazgatási részleg (*department*) szervezhető. A Fayolnál is érzékelhető formálszemlélet Gulicknál már – az angolszász irodalomban azóta rendkívüli karriert befutott – akronimaként jelentkezik, amivel tovább differenciálta az igazgatási funkciókat. „*What is the work of the chief executive? What does he do?*” – teszi fel a kérdést, majd válaszol is rá: „*The answer is POSDCORB*” vagyis

- tervezés (*Planning*),
- szervezés (*Organizing*),
- személyzeti funkció (*Staffing*),
- operatív döntés (*Directing*),
- koordináció (*Coordinating*),
- jelentés (*Reporting*),
- pénzellátás, ellenőrzés (*Budgeting*).²²

A szervezéstudomány fayoli iskolája elméletibb igényű, mint Taylor *scientific management*-je. A makro-jellegű igazgatási viszonyok között nehezebb az empirikus módszerek alkalmazása. Az államigazgatási munka eredményének kvantifikálása sokkal nehezebb, mint a nagyüzemeké.

Közrejátszik ebben az a körülmény, hogy a magánszféra, illetőleg a vállalkozások igazgatásának teljesítményét a piac méri. Mérésének eredményét kimutatja a mérleg (nyereség vagy veszteség), illetőleg a tőzsde (részvény-árfolyamok). Az államigazgatást közpénzekből finanszírozzák, ahol a teljesítménynek nincsenek objektív kritériumai. Ezt próbálja pótolni a számvetőségi ellenőrzés az ún. 3E (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) alkalmazásával.

Mind a taylori „tudományos üzemvezetést”, mind a fayoli departmentizációt erős bírálatok érték (érik) túlzottan formalista szemléletük, „elméletieskedésük” miatt, továbbá azért, mert a szervezetek *emberi* vonatkozásait kirekesztik vizsgálatuk hatóköréből, azokat a szervezéstudományon kívüli problémának tartják. „Taylor szervezésmódszertant és -technikát konst-

ruált, nem pedig tudományos elméletet, mivel elméleti jellegű megállapításait sem kísérletek, sem más bizonyítási eljárások nem igazolták” – mondja egy neves kritikusa, H. A. Simon.²³

Az általános szervezéstudomány klasszikusa

Az igazgatás legátfogóbb elméletét, az általános szervezéstudományt vagy modern polgári szociológiát Max WEBER munkásságára vezetik vissza. A weberi tan központi fogalma a *bürokrácia*,²⁴ amit a köznyelv a mai napig pejoratív értelemben használ. A bürokrácia tartalma és struktúrája azonos a hegei tisztviselői karéval. Hegelnél ez alkotja a középrendet, vagyis a végrehajtó államhivatalnokok osztályát. Ennek legfőbb tulajdonsága a szakszerűség. A bürokratikus szervezet a leggyorsabb és a legpontosabb ügyintézés garanciája. Bürokráciára a társadalmi viszonyok minden területén (a gazdaságban, az államszervezetben, a politikában, a kultúrában, az egyházakban stb.) szükség van. Ennek a szervezési formának az elméleti *általánosítása*, a szervezettség ideáltípusa áll a weberi életmű középpontjában. Megértéséhez szükség van az *uralom* lényegének tisztázására.

Az uralom annak valószínűsége, hogy egy adott embercsoport különleges parancsoknak (vagy minden parancsra) engedelmeskedni fog. A sok ember feletti uralomhoz rendszerint (nem mindig) szükség van „egy *testületre*, vagyis adott, megbízhatóan engedelmeskedő embercsoportnak az uralom általános politikáját és konkrét parancsait megvalósító cselekvésének igen nagy valószínűségére”.²⁵ A legitim uralomnak három tiszta típusa van: *racionalis* (legális), *tradicionális* és *karizmatikus*. Mindegyik uralomtípushoz valamilyen igazgatási testület tartozik. Az igazgatás modern formája a legális uralom, melynek alapvető kategóriái:

- 1) A szabályok szerint végzett folyamatos hivatali tevékenység, melynek körét
- 2) az illetékeség (*hatáskör*) vonja meg, ami egyben feladatmegosztás az ehhez esetleg szükséges parancsadási és kényszerítő hatalommal (*hatóság*).
- 3) A *hivatali hierarchia* elve, ami szerint minden hatóság fölött ellenőrző és felügyeleti hatóságok vannak.
- 4) Az eljárás alapjául szolgáló szabályok (technikai szabályok, normák), melyek alkalmazásához *szakképzésre* van szükség.
- 5) A hivatali vagy a magánvagyon (háztartás), a hivatali helyiség (iroda) és a lakóhely elválasztása.

- 6) A hivatali állás kisajátításának tilalma.
- 7) Aktaszerűség (döntések, utasítások, rendelkezések írásban való rögzítése).
- 8) Hivatalnok testület (bürokrácia).

Max Weber kidolgozta a hivatalnoki kar hatékony *ellenőrzésének* feltételeit is. Mivel a hivatalnok hatalmi helyzete főként tudásán (szaktudás, szolgálati tudás) alapul, „csak az tudja konkrétan ellenőrizni az igazgatást, aki szert tud tenni erre a tényismeretre a hivatalnokok jóindulatától függetlenül”. Max Weber hangsúlyozza, hogy „a hivatalnoki kar legfontosabb hatalmi eszköze az, hogy a szolgálati tudást a »szolgálati titok« fogalma segítségével *titkos tudássá* változtatja. Ez végső soron egyszerűen az *igazgatásnak az ellenőrzéstől való megvédését* szolgálja. Ha ellenőrizetlen hivatalnoki uralom van egy országban, a hivatalnokok teljesítményét az emberek sohasem fogják megérteni és értékelni. A parlament mint állami szerv pozitív teljesítményt csak akkor nyújthat, ha a vizsgálati jog biztosítja a parlamenti bizottságok számára azt a lehetőséget, hogy folyamatosan ellenőrizzék az igazgatást”.²⁶

A formális szervezélméletek jellemzői (a kibernetikai iskola)

Láttuk, hogy az igazgatáselmélet közigazgatástudományi és magánigazgatási (szervezéstudományi) iskoláját egyaránt a *formális* szervezetek viszonyainak megismerése, tanulmányozása jellemzi. Mind a francia-német mintájú (kontinentális) közigazgatásjogi, mind az angolszász iskola *normatív*, formális-normativista diszciplinának mondható. Közös tulajdonságuk (az ún. szociológiai iskoláé is), hogy mindkettő hisz a jogi norma társadalmat formáló erejében. Álláspontjuk ezért – mint már utaltunk rá – abban fogalmazható meg, hogy *meg kell keresni, meg kell találni, és írásba kell foglalni a megfelelő jogi normát* (normaszöveg). A jog mint eszköz tehát teljes mértékben alkalmas a szervezeti viszonyok szabályozására.

Az igazgatáselméletnek a szakirodalomban létezik egy olyan tagolása is, amely nem a közigazgatás és a magánigazgatás mentén, hanem az ún. *raciónalis-formális* és a *természet-formális* szemlélet szerint értelmezhető. Az előbbi csoportba sorolható

- a Taylor nevével fémjelzett fiziológiai iskola, amit a széles értelemben vett igazgatáselméletbe – mint láttuk – nem is mindig értenek bele, mondván,

hogy az nem elmélet, hanem „csupán” módszer (munka-művelet-mérés),

- a *Fayolhoz* kapcsolható departmentizációs iskola, amely az igazgatást (a vezetést) elemeire bontja és azokra funkcionális részlegeket (department) szervez,
- Max Weber elmélete a szervezeti ideáltípusról, a bürokráciáról,
- végül ehhez az irányzathoz sorolandó a rendszerelméleti, kibernetikai iskola, amely az igazgatási viszonyokat a matematikai modellek egzaktságával próbálja definiálni.

A kibernetikai iskola főként a *scientific management*-tel kapcsolatos, annak egy modernizált változatként értelmezhető. Olyan – interdiszciplináris jellegű – igazgatástudományi irányzatként, amely az igazgatástudományba természet- és társadalomtudományi elemeket egyaránt integrálni kíván. A *rendszerelméletből*²⁷ indul ki. Legáltalánosabb megfogalmazása szerint a rendszer olyan elemek, dolgok együttese, amelyek egymással kölcsönhatásban, (dinamikus) kapcsolatban vannak. A kibernetika atyjának Norbert WIENER amerikai matematikust tartják, aki a visszacsatolásnak a műszaki életben (szabályozástechnikában) szerzett tapasztalatait a természetben előforduló minden „értelmes” folyamatra használhatónak tartotta. 1948-ban megjelent fő művével (*Cybernetics, or Control and Communication in Animal and the Machine*) megalapozza a kibernetika különböző szakterületeket (így az igazgatástudományt) átfedő tudományágát. A matematikai-statisztikai modelleket nemcsak a műszaki, hanem más folyamatok leírására is alkalmasnak tartotta, követői pedig a biológiától, az orvostudománytól kezdve az energiagazdálkodáson át a nyelvtudományig, illetőleg a vezetés- és szervezéstudományig terjesztették ki a rendszerelméletre épülő kibernetikai megközelítést. A *gazdasági kibernetika* a bonyolult „ember-gép rendszerek”, tehát a gazdálkodó szervezetek irányításának törvényszerűségeit kutatja. A gazdálkodó szervezetek is kibernetikai rendszernek tekinthetők, mert a változó környezeti (piaci, jogszabályi) feltételek között saját tevékenységüket maguk irányítják (*ön szabályozó rendszerek*). Ennek során tulajdonságaik, struktúrájuk változtatásával alkalmazkodnak (*ön szervező rendszerek*), melyekben az ön szabályozást végző elemek (alrendszerek) több, egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban levő szinten helyezkednek el, ezért a gazdálkodó szervezetek *hierarchikus rendszerek*. Olyan elemek alkotják őket,

amelyek többségét sztochasztikus kapcsolatok fűzik össze, vagyis – a számos bizonytalanság miatt – csak valószínűsíthető a rendszerben végbemenő szabályozási, gazdálkodási és információs folyamatok kimenete, ezért a rendszerek *határozatlanok*, s bennük a nagyszámú alkotóelem bonyolult kapcsolatait állandó változásban vannak. E változások (a fejlődés) az önszabályozó módszereket is szükségképpen érintik, azokat ezért egyre tökéletesíteni kell (még hozzá a rendszeren belül), ezért a gazdálkodó szervezetek *öntanuló rendszernek* tekinthetők.

A „természeti” (informál-spontán-szervezeti) elméletek megjelenése

Az eddig megismert formális szervezéseméleti irányzatok közös jellemzője a racionális formák túlsúlya, az „emberi tartalom” elsatnyulása. Annak elhanyagolása, hogy a gazdasági szervezetekben, a társadalomban emberek élnek, dolgoznak; az arról való megfigyelés, hogy maguknak a gazdasági rendszereknek a végső célja az emberek boldogulásának elősegítése (lenne). Ezt a problémát ismerte fel az „emberi kapcsolatok” (*Human Relations*) igazgatáseméleti iskola, melynek alapítója és klasszikusa Elton MAYO. A „természeti” vagy informál szervezeti sajátosságokra épülő igazgatáseméleti megközelítések közös jellemzője *szociológiai* jellegük és kritikai természetük a formális elméleti iskolákkal szemben. Az emberi kapcsolatok iskolájára hatással volt PARETO szociológiája, a társadalmi elitek kategóriájának kidolgozása.²⁸

A szervezetek formál és informál elemei közötti egyensúly megteremtésének igényével lépett fel a korábban már említett Simon.²⁹

Az *informál szervezet* fogalma szerint azokra az emberek közötti kapcsolatokra (*interpersonal relations*) utal, amelyek hatással vannak a szervezeten belüli döntésekre, de a hivatalos rend (*formal scheme*) nem vesz tudomást róluk, vagy nem felel meg (*not consistent*) a hivatalos rendnek. Az volna a tisztességes, ha megmondanánk – javasolja Simon – hogy egyetlen formál szervezet sem fog hatékonyan működni egy őt kísérő (*accompanying*) informál szervezet nélkül. A szervezet minden új tagjának ki kell építenie informális kapcsolatait kollégáival, mielőtt a működő szervezet meghatározó részévé válhat. (A kétféle szervezet között kölcsönhatás van, de nem lehet kettős igazgatási rendszer a szervezeteken belül.)³⁰

Az emberek (munkavállalók) gazdálkodó szervezeteken belüli viselkedésének tanulmányozása az USA nagyiparában fejlődött ki (üzemszociológia), de hamarosan az államigazgatás területén is elterjedt.³¹ E téren is végeztek („kiscsoport”) kutatásokat, melyek eredményei szintén az igazságelmélet informál szervezeti megalapozását szolgálják.³² A *Human Relations* igazgatástudományi irányzaton belül nemcsak szociológiai, hanem pszichológiai és fiziológiai jellegű megközelítések is találhatók. Közös bennük, hogy mindegyik azt keresi: a spontán módon létrejövő informál szervezet (kiscsoport) tevékenysége miként használható fel a formál (hivatalos) szervezet működési hatékonyságának növelésére, illetőleg, hogy milyen körülmények hatására veszélyeztethetik az informál szervezetek a hivatalos célok elérését.³³ Hipotézisük az, hogy a munkavállalók produktivitását a szellemi, érzelmi tényezők, valamint az erkölcsi normák erősen³⁴ befolyásolják. A kutatások igazolták többek között azt, hogy a spontán csoportoknak vannak céljai, melyekkel a tagok azonosulni tudnak. (Ha nincs azonosulás, szolidaritás, kohézió, akkor az informál szervezet nem tudja célját elérni, nem tudja befolyásolni a szervezet hivatalos döntési folyamatait.)

A munkavállalói identifikáció-versus-elidegenedés dilemmájának megismeréséhez vezető másik irányzat MORENO nevéhez fűződik, aki az ún. *szociometria* iskola megalapozásával vált ismertté. Filozófiai elődje Freud és Nietzsche, álláspontja pedig az, hogy a gazdálkodó szervezeteknek emberközpontúaknak kell lenniük, a spontaneitásnak pedig lehetőséget kell teremteni az alkotóképesség kifejlődéséhez. A modern természettudomány több fogalmát „vette be” saját elméletébe, és megkísérelte az informál szervezeti kapcsolatok intenzitásának mérését. Az informál (spontán) szervezetek elmélete „bevonult” mind az egyetemi, mind a vezetőképzésbe. Ennek természetesen nem valamiféle „karitatív” oka van, hanem annak felismerése, hogy a gazdálkodó szervezeteken belüli emberi kapcsolatok ápolásával és tökéletesítésével lényegesen növelhető a szervezetek tevékenységének hatékonysága.³⁵

Az ellenőrzés igazgatáseméleti értelmezése (következtetések)

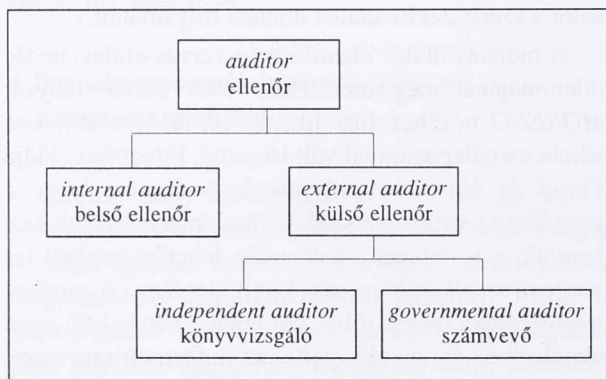
Az *igazgatás* – legáltalánosabb értelemben – valamilyen feladat megoldását szolgáló, végrehajtó tevékenység, aminek a megoldásához tervező, előkészítő, szervező, rendelkező és adminisztratív teendőket kell végezni. Két nagy területe van: a *közsféra* és a

magánszféra. Az előbbiben megvalósuló igazgatási tevékenységet nevezzük *közigazgatásnak*, *közigazgatás-tudomány* alatt pedig azoknak az ismereteknek a rendszerezett együttesét értjük, melyeknek alkalmazása nélkülözhetetlen a magas színvonalú közigazgatáshoz. (A szervezeten belüli igazgatási tevékenység a vezetés. A szervezetet *kívülről* érintő igazgatási tevékenység az irányítás.)³⁶

Minden tudomány, így az igazgatástudomány (közigazgatás-tudomány) fejlődése, „módszertana” is jelentős mértékben függ attól, hogy mennyire tudja az általa használt kifejezések tartalmát egyértelművé tenni. Napjainkban ez azért időszerű probléma, mert az EU-tagság e téren is új kihívásokkal jár: a nemzetközi ellenőrzési standardok átvétele és alkalmazása például olyan közös nyelv kialakítását tételezi fel, amelyen a belső ellenőr (*internal auditor*), könyvvizsgáló (*independent auditor*) és a számvevő (*governmental auditor*) megérti egymást, kommunikálni képes környezetével, munkája felhasználójával (4. ábra).

4. ábra

Az ellenőrzési rendszer elvi felépítése



A hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer „európaiasításának” egyik legnagyobb problémája, hogy ilyen közös nyelv egyelőre nem létezik, illetőleg az egyes alrendszerek nem tudják vagy nem hajlandók a közös nyelvet kialakítani, megtanulni. (A legújabb szakmai jogszabály, a belső ellenőrzésről szóló 193/2003. sz. kormányrendelet például kiiktatta szókincséből az átfogó ellenőrzést, az ÁSZ viszont most készül azt definiálni, miután a gyakorlatában évek óta használja. Az *internal control* kifejezést a Pénzügyminisztérium belső ellenőrzésnek, az ÁSZ kontrollmechanizmusnak fordítja. A Könyvvizsgálói Kamara könyvvizsgálatot és ellenőrzést különböztet meg, előbbi nem tekinti az utóbbi egyik típusának.) A fogalmak és a megjelölésükre szolgáló szakkifejezések egyér-

telműségének követelménye nem valamiféle szemantikai idealizmusból fakad, hanem sürgető gyakorlati szükségszerűség: az elszámoltatás színvonalának és az alkotó gondolkodás tisztaságának egyaránt fontos feltétele.

Az ellenőrzést nálunk *általában* a vezetés (irányítás) részének, elemének, funkciójának tekintik, miközben konkrét kérdésként merül fel, hogy miféle ellenőrzésnek (irányításnak) lehetne például eleme a számvevőszéki ellenőrzés vagy a független könyvvizsgálat. Legáltalánosabb értelemben az ellenőrzés olyan tevékenység, amely *tényeket* állapít meg, azokat valamilyen mércéhez (méterrúd, hőmérsékleti skála, jogszabály, standard stb.) *viszonyítja*, ezt követően pedig következtetéseket von le, *értékelést*, minősítést ad, ítéletet mond, javaslatot tesz.

Egy orvosi vizsgálat során megállapítják a tényt: a panaszos rosszul van. A lázmérő mutatja a testhőmérséklet normálist meghaladó fokát, amiből az orvos levonja a következtetést: a láz magas, azonnal ágyba kell fektetni, lázcsillapítót kell bevenni.

Egy gépkocsi kötelező műszaki felülvizsgálatokor a szerelő megállapítja, hogy hosszú a fékút. A gumik kopottak, bordázatuk nem felel meg az előírt határértéknek. Gumicserét javasol.

Az egyetemi felvételin megállapítják a jelentkező tudását, amit a felvételi ponthatárhoz viszonyítanak, majd döntenek a felvételtől.

A könyvvizsgáló rögzíti a tényt: a mérleget nem támasztották alá leltárral, ezért a pénzügyi beszámoló nem felel meg a valóság számviteli elvének. A beszámólóról elutasító véleményt mond.

Ha az ellenőrzés három attribútumának bármelyike is hiányzik a vizsgálati folyamatban, szaktudományos értelemben nem beszélhetünk ellenőrzésről. Ha nincsenek megfelelő *bizonyítékok*, akkor tényekről nem, legfeljebb hipotézisekről (rosszabb esetben blöfökről) szólhat az ellenőri jelentés. Ha elmarad a viszonyítás, akkor jó esetben becslésről, „saccolásról” rosszabb esetben az ellenőri tárgyilagosság hiányáról, szubjektivizmusról, felelőtlenségről beszélhetünk. (Az orvos nem mér lázat, csak felírja a gyógyszert.) Ha nem vonunk le következtetést, nem *minősítjük* a viszonyítás eredményét, nem foglalkozunk állást, akkor legfeljebb „sztorizik” a jelentés vagy élménybeszámolóknak nevezhetők.³⁷

Dolgozatunkban áttekintettük az igazgatáselmélet (vezetés- és szervezéstudomány) eredetét, irányzatait, és utaltunk a diszciplína ellenőrzési vonatkozására. Vizsgálódásunk eredményeképpen levonhatunk né-

hány következtetést, tehetünk néhány – ismereteink szerint – újszerű megállapítást, megfogalmazhatunk, körvonalazhatunk néhány „nóvumot”.

- Az ellenőrzésről általában elmondható, hogy *interdiszciplináris* természetű emberi tevékenység. Az állambölcselettel (államvezetéssel) kapcsolatban épp úgy előfordul, szükség van rá, mint a műszaki életben vagy a közigazgatásban.
- Nem halmozódott fel róla annyi ismeretanyag, nem alakult (még) ki eléggé a fogalomkészlete ahhoz, hogy önálló tudományágként tárgyalható lenne. Az ellenőrzés *nem önálló diszciplína!*
- Gyakorlati alkalmazása, eljárásai, módszerei azonban az emberi tevékenység különböző területein *differenciálódnak*, gazdagodnak. (A pénzügyi ellenőrzésnél például a standardok alkalmazása hozzájárul a rendszerezett ismeretek felhalmozódásához, a szaktudás elmélyüléséhez.)
- Az ellenőrzés: *módszer*, folyamatosan új ismeretek szerzésére és a meglévők rendszerezésére, tervszerű alkalmazására irányul.
- Az állítás, ami szerint az ellenőrzés nem szaktudomány (diszciplína) nem mond ellent annak a felfogásnak, ami szerint *tudományos igényvel kell művelni*. Ez feltételezi az interdiszciplinaritás tudatos érvényesítését, aminek az elhanyagolása szükségszerűen kudarchoz vezet.
- Miként az igazgatás, „szakosodik” (államigazgatás, helyi közigazgatás, tudományigazgatás, pénzügyi igazgatás stb.), vele együtt az *ellenőrzési ismeretek, eljárások is differenciálódnak*. (A külső pénzügyi ellenőrzésnek és a belső pénzügyi ellenőrzésnek például azonos vagy hasonló céljai, eljárásai lehetnek, de számos megkülönböztető jegyet is viselnek.)
- A belső (pénzügyi) ellenőrzés a vezetés (igazgatás) része, eleme, funkciója (*Fayol*). Nem független („csak” funkcionálisan független) tevékenység, míg a külső (független) pénzügyi ellenőrzés, amit a könyvvizsgáló vagy a számvevő végez, nem része a vezetésnek, a „cselekvő” igazgatásnak (*Concha*).
- A hazai pénzügyi ellenőrzési terminológia a jelenlegi időszakban van kialakulóban. E folyamatot lassítja az a körülmény, hogy Magyarországon nincsenek *történelmi előzményei* az angolszász típusú vizsgálatoknak (financial audit).³⁸ A kontinentális államigazgatásban a jogi-normativista szemlélet dominál, ami első számvevőszékünk létrehozásától (1870) kezdve a közpénzek külső el-

lenőrzését is közigazgatási jellegűvé tette (*Magyar*), abban jelenleg is a szabályszerűségi ellenőrzés (*Ordnungsmäßigkeitsprüfung*) játszik hegemon szerepet. Nem változtatott ezen a négy évtizedes szocialista gyakorlat sem.³⁹

- A közpénzek német-osztrák eredetű ellenőrzési koncepciójának, illetőleg a „szocialista” ellenőrzésnek az angolszász gyakorlattal való (*best practice*) „lecserélése” új terminológia megalkotását igényli, aminek jórészt nincs hazai megfelelője. Ez minden jel szerint hosszú folyamat, ami lényegében még el sem kezdődött. Az elszámoltatás angolszász kultúrájának széles körű hazai elterjesztéséhez (a korrupció letörléséhez) elengedhetetlen olyan alapfogalmak megértése, elsajátítása és alkalmazása, mint az elszámoltatás éves gyakorisága (*annuality*), a lényegesség (*materiality*), a kockázat (*risk*), a mintavétel (*sampling*), az elegendő bizonyíték stb. Jó törvény alkotásához arra van szükség, akkor vonható be a jogász, ha tisztázott a szakmai tartalom. (Ezt negligálta eddig a politikai presszióval párosuló jogi illuzionizmus.)⁴⁰
- A teljesítményellenőrzés tudományos igényű műveléséhez, szakmaként való gyakorlásához a közgazdaságtan (üzemgazdaságtan) eredményei is használhatók, alkalmazhatók. Az ellenőrzés pénzbe kerül, tehát nem mindegy, mennyi időt, energiát szánnak rá. A fölösleges, ezért pazaroló vizsgálatok elkerüléséhez az ellenőrzés céljának egyértelművé tételére van szükség. Ettől függ az ellenőrzés típusa, amiből a vizsgálati módszerek, eljárások következnek.⁴¹ Kevesebb munkával is gyakran könnyebben érhető el az ellenőrzési cél, ha megfelelő mintát választanak. Ehhez matematikai-statisztikai mintavételi ismeretek alkalmazására van szükség.
- A könyvvizsgálathoz, a közszférában alkalmazott financial audit (pénzügyi ellenőrzés) műveléséhez döntően számviteli ismeretekre (a számviteli elvek ismeretére) van szükség. Amilyen mértékben növekszik a közpénzekkel való elszámoltatás igénye, olyan mértékben szükséges az ellenőrző szervezetek (mindenek előtt az ÁSZ) szakemberállományát magas színvonalú számviteli ismeretekkel rendelkező auditorokkal felcserélni.
- A gazdálkodási szervezeteken belüli *informál szervezetekkel* a pénzügyi ellenőrzésnek általában nincs (hivatalosan nem is lehet) kapcsolata, ami azonban nem zárja ki bizonyítékok szerzését (pl. interjúk, tanúzás stb.) erről a területről.

Jegyzetek

* Az ÁSZ FEMI 2003. évi kutatási tervének II/6. pontja

- 1 Oxford Advanced Learner's dictionary. Oxford University Press (Fifth edition). p. 253.
- 2 Almanach 2001 MTA Budapest, 474-475. old.
- 3 Az Állami Számvevőszék – hivatalos kiadványaiban – módszertanoknak nevezi azokat az ellenőrzés-szakmai útmutatókat, melyeket a közpénzek belső ellenőrzését végző szervezeteknek is átad. Ezt a kifejezést átvette az államháztartási törvény is. (121/A § 5. bek.)
- 4 Leonardo da Vinci intelmét mottóként idézi G. Sartori Demokrácia c. monográfiájában. (Osiris Kiadó. Budapest, 1999, 11. old.)
- 5 Bibó I.: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Akadémiai székfoglaló. In: Válogatott tanulmányok, második kötet. Magvető Könyvkiadó. 1986, 371. old.)
- 6 Arisztoteles: Politika. Gondolat kiadó. Budapest, 1984 (1298/a)
- 7 Bibó I.: i. m.
- 8 Thomas Hobbes: Leviathan, vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma. Budapest, 1970
- 9 Bibó I.: i. m.
- 10 G.W.F. Hegel: A jogfilozófia alapvonalai. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 289. §
- 11 G.W.F. Hegel: i. m. 295-297. §
- 12 K. Marx: A hegeli államjog kritikája. Marx-Engels művei. 1. kötet. Budapest, 1957, 250. old.
- 13 Concha Gy.: Politika. (második kötet) Közigazgatástan. Grill. K. Könyvkiadó. Budapest, 1905, 89-90. old.
- 14 Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. KJK 1963. 6. old.
- 15 Magyary Z.: Magyar Közigazgatás. Budapest, 1942. 98. old.
- 16 Szentpéteri I.: Az igazgatástudomány szervezésméleti alapjai. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1974, 118. old.
- 17 Szentpéteri I.: i. m. 122-123. old. A szegedi egyetem alkotmányjogász, szociológus tanszékvezető tanára három évtizeddel ezelőtt pontosan fogalmazott: gondoljunk a mai magyar parlament ellenőrző szerepének elkorcsosulására az egyik, a média befolyásoló szerepének megnövekedésére a másik oldalon.
- 18 Közismert, hogy a Szovjetunió megalapítója, Lenin mennyire szimpatizált Taylor koncepciójával. Az igazgatásban azt az álláspontot tartotta ideálisnak, amikor az egész apparátusban nincs „főnök”, mégis mindenki ismeri és jól végzi munkáját. Taylorhoz hasonlóan Lenin is ki akarta zárni a személyes elemet az igazgatásból oly módon, hogy pontosan szabályozzák a funkciókat. Az államigazgatásban is azokat a belső szabályozásokat sürgette, amelyeket a posta és a vasút alkalmazott (lásd: V. I. Lenin: A szovjethatalom soronlevő feladatai. Művei. 27. kötet. Budapest, 1952)
- 19 Magyar nyelven lásd H. Fayol: Ipari és általános vezetés. KJK, 1984, (Említésre méltó, hogy az administration-t magyarra a vezetéssel fordították.)
- 20 Az ellenőrzésnek ez az értelmezése nagyjában-egészében megfelel a napjainkban divatos controlling-nak.
- 21 H. Fayol: i. m. 169-171. old.
- 22 L. Gulick: Notes on the theory of organisation. In: Papers on the science of administration. Columbia University New York 1937. p. 13.

- 23 Idézi Szentpéteri I.: i. m. 277. old.
- 24 Lásd például M. Weber : Állam – politika – tudomány. (Tanulmányok.) KJK 1970
- 25 M. Weber : Gazdaság és társadalom (Szemelvények) KJK 1967, 69. old. (Az uralom típusai)
- 26 M. Weber : i. m. (24.) 437-439. old.
- 27 Az általános rendszerelmélet megalapítójának Ludwig von Bertalanffy magyar származású osztrák biológust tartják. 1939-től jelentek meg ezzel kapcsolatos munkái. (General Systems Theory – 1968)
- 28 Lásd Vilfredo Pareto: The Rise and Fall of Elites. (An Application of Theoretical Sociology) New Brunswick (USA) and London. 1968.
- 29 A XX. század első felében keletkezett igazgatásméleti irányzatok osztályozásáról lásd pl. B. M. Gross: The managing of organisations (The administrative struggle) c. műve I. kötetét (London, 1964) A „generalista” vagy specialista dilemma feloldására Gross pl. megjegyzi, hogy a vezetőknek sokkal inkább kell az általános ismeretek birtokában (generalistának) lennie, mint specialistának. (i. m. 242. old.)
- 30 Lásd bővebben H. A. Simon: Administrative behavior (A Study of Decision – Making Process in Administrative Organisation). New York. 1960, p. 148-149.
- 31 Lásd erről pl. R. Dubin: Human Relations in Administration. (University of Oregon, 1961)
- 32 L. Sayer pl. egykedvű (apathetic), szeszélyes (erratic), stratégiai és konzervatív típusú csoportokat különböztet meg, és specifikálja jellemzőiket (Lásd: Informal work groups and the formal organisation. In: Dubin: i. m. p. 90-95)
- 33 E. Mayo és kutatótársai, F. Roethlisberger a múlt század húszas éveiben kezdte meg empirikus vizsgálatát a Western Electric Company Chicago melletti Hawthorne üzemében: A taylori koncepcióból indultak ki (a munkahely megvilágítása), és a vizsgálatokba bevontak közgazdászokat, pszichológusokat is. Kutatási eredményeik az ún. hawthorne-i kísérletek, melyek megalapozták az igazgatásmélet ún. chicagói iskoláját.
- 34 Az amerikai ellenőrzési szakirodalom I. Kant kategorikus imperatívuszát megkülönböztetett módon tárgyalja. Lásd pl. J. Robertson – F. Davis: Auditing Texas State University 1988, p. 63.
- 35 A különböző vezetőtipusokról lásd E. Jennings: An Anatomy of Leadership (Princes, Herves, Superman) New York, 1960
- 36 Neumann Jánosnak a közgazdaságtudományra vonatkozó alábbi megjegyzését az igazgatástudományra is nyugodtan vonatkoztathatjuk: „Ami különösen nehéznek tűnik a közgazdaságtanban, az a kategóriák definiálása ... Más szóval, az egzaktitás hiánya mindig a fogalmi területről ered ... Úgy gondolom, hogy a fő nehézség a pontosan definiált fogalmak hiánya, nem pedig a közgazdaságtan területének benső, lényeges különbözősége más tudományokétól”. (Lásd: Válogatott előadások és tanulmányok. KJK, 1965)
- 37 A mögöttünk hagyott évszázad második felében, az 50-es évek végén, majd a 60-as és 70-es években e problémáról ma is figyelmet érdemlő szakmai viták zajlottak Magyarországon. Az Állam- és Jogtudományi Intézet értesítőjében olvasható például az a megközelítés, ami szerint az igazgatás valahol az irányítás és a végrehajtás „között” helyezkedik el. „Igazgatáson azt a társadalmi tevékenységet értjük, amely megteremti meghatározott feladatok megvalósításának előfeltételeit, és egyben maga speciális eszközeivel biztosítja is e feladatok megvalósítását az annak teljesítésére jogosítottak és kötelezettek által”. A vezetés, irányítás, kormányzás, szervezés, igazgatás fogalmát tudományos igényűen nálunk először Erdei Ferenc különböztette meg egymástól.
- 38 A magánszférában nálunk a XX. század 30-as éveiben

bevezetett angolszász típusú „hites könyvvizsgálat-ot” – még mielőtt gyökeret verhetett volna – elsöpörte a világháború, majd az államosítás.

39 Az ún. üvegzseb-törvény 2002. évi megalkotásakor például egyoldalúan kezelték az ellenőrzés jogi-normativista felfogását. Nem vették figyelembe, hogy a korrupciónak, aminek letörésére törvényt hoztak, mélyre nyúló társadalmi, szociológiai gyökerei vannak, melyek „kitépéséhez” a jogszabályalkotás önmagában kevés, a problémának csupán a felszíni kezelése.

40 A hazai pénzügyi jogalkotás mélypontjának tekinthető a belső ellenőrzésről 2003. őszén hozott kormányrendelet, melynek

sem a megalkotói, sem az elfogadója nem ismerték fel az EU ajánlásának lényegét. Már a fordításból „ferdítés” lett, hiszen az „internal control” kifejezést belső ellenőrzésnek értelmezték, holott az ebben a kontextusban belső irányítást jelent. Túl azon, hogy a részt egészen tekintették, olyan szabályokat fogalmaztak meg jogi normaként, amiket a szakmai standardoknak kellene tartalmazniuk.

41 Az ÁSZ által favorizált átfogó ellenőrzéssel például nem az a gond, hogy ilyen típust az EU tagországai nem ismernek, hanem az, hogy nem elég világos a célja, emiatt többnyire az sem tisztázott, hogy mennyi és milyen bizonyítékra van szükség ahhoz, hogy eljusson egy-egy megállapításhoz.